

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

Pada sub-bab ini akan dijelaskan mengenai studi terdahulu, yang dimana berisi tentang permasalahan dan hasil penelitian terdahulu. Selain dari pada itu, hasil penelitian terdahulu ini juga akan menjadi bahan acuan penelitian dalam melaksanakan penelitian ini. Penelitian terdahulu terdiri atas 8 penelitian menyangkut implementasi kebijakan dan pengembangan kampung tematik secara umum, dengan rincian sebagai berikut ini:

**Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu**

| No | Judul dan Penulis   | Masalah  | Metode Penelitian | Hasil   |
|----|---|--|-------------------|---|
| 1  | Implementasi Program Banyuwangi Mengajar dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pendidikan (Studi pada Dinas Pendidikan Kabupaten Banyuwangi). (Alfi Haris Wanto dan Arfi Ali Syahbana, 2017) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kualitas pendidikan di Kabupaten Banyuwangi masih belum merata antara wilayah perkotaan dan pedesaan, baik dari segi fasilitas maupun prestasi pelajar</li> <li>- Kondisi tersebut juga berdampak pada tidak meratanya pembangunan SDM dan ekonomi antar wilayah di Kabupaten Banyuwangi</li> </ul> | Kualitatif        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementasi program Banyuwangi mengajar di Kabupaten Banyuwangi dilaksanakan oleh Tim Banyuwangi mengajar (Dinas Pendidikan Kabupaten Banyuwangi) beserta relawan-relawan pilihan yang ditugaskan di Sekolah Detas. Untuk memberikan manfaat yang maksimal.</li> <li>- Dinas Pendidikan Kabupaten Banyuwangi harus memberikan pelatihan kepada relawan agar mempunyai bekal saat ditugaskan dan penambahan anggaran sehingga mampu menugaskan banyak relawan di sekolah-sekolah Detas di</li> </ul> |

|   |   |   |            |  |
|---|---|---|------------|--|
|   |   |   |            | Kabupaten Banyuwangi   |
| 2 | <p>Impelementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Kota Surabaya. Jurnal Pendidikan. 2016. Zaini Sudarto.</p>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengingat pendidikan merupakan salah satu modal utama untuk semua anak, anak berkebutuhan khusus-punjuga membutuhkan pendidikan sebagai bekal hidup mandiri di masyaarakat.</li> <li>- Menurut data dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Surabaya, pada tahun 2013 terdapat 2.796 anak berkebutuhan khusus yang tersebar diberbagai wilayah.</li> </ul> | Kualitatif | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Berdasarkan hasil penelitian yang ditinjau dari variabel isi kebijakan dari Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2011 telah memenuhi semua kepentingan peserta didik Anak Berkebutuhan Khusus.</li> <li>- Adanya program penyelenggaraan Pendidikan Inklusif manfaatnya dirasakan oleh semua orang tua anak berkebutuhan khusus, target perubahan dari Peraturan Gubernur Jawa Timur perlu ditingkatkan terutama pada segi implementor kebijakan, sumber daya manusia untuk Tenaga Guru Pendidik Khusus, tenaga Bimbingan Konseling (BK), dan tenaga terapis yang belum belum dialokasikan.</li> </ul> |
| 3 | <p>Merista Trisanti. 2014. Studi Mengenai Implementasi Kebijakan Program Layanan Referensi di Perpustakaan Universitas Surabaya</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perpustakaan Universitas Surabaya masih mengalami beberapa kendala dalam konteks ketersediaan referensi yang lengkap</li> <li>- Fasilitas penunjang pencarian referensi juga masih belum ditunjang teknologi yang mencukupi</li> </ul>   | Kualitatif | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan gratis terlaksana dengan cukup baik.</li> <li>- Hal tersebut dapat dilihat dari sumber daya kebijakan yang sudah tersedia secara optimal, sikap pelaksana kebijakan yang sudah sesuai dengan aturan dari kebijakan.</li> <li>- Kebijakan ini telah mendapat respon positif dari masyarakat dan telah dilaksanakan secara merata</li> <li>- Kekurangan pelaksanaan kebijakan merujuk pada masih</li> </ul>  |

|   |  |   |            |   |
|---|--|---|------------|---|
|   |  |   |            | adanya SOP yang yang  |
| 4 | Implementasi Program Pemberian Dana Bantuan Sekolah di Kabupaten Mamuju Utara. (Muhammad Firyal Akbar, 2017)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelaksanaan dana BOS mengalami beberapa permasalahan, misalnya dalam hal pencapaian tujuan dari dana BOS itu sendiri.</li> <li>- Dana BOS yang dikucurkan kemudian belum maksimal dengan jumlah sekolah yang ada, pencairan dana BOS yang masih mengalami keterlambatan, dan adanya indikasi penyelewengan oleh pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam penyaluran dana BOS.</li> </ul> | Kualitatif | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Penelitian ini menunjukkan bahwa dari hasil evaluasi program pemberian dana bantuan operasional sekolah pada sekolah dasar di Kabupaten Mamuju menunjukkan bahwa program ini sudah dijalankan dengan cukup baik dan dapat dilanjutkan</li> <li>- Namun begitu, masih ada catatan yang menjadi kekurangan dan kelemahan dalam program ini sehingga diperlukan kajian ulang untuk keberhasilan dan kemaksimalan dari tujuan program dana BOS itu sendiri.</li> </ul>   |
| 5 | Kajian Pelaksanaan Konsep Kampung Tematik di Kampung Hidroponik Kelurahan Tanjung Mas Kota Semarang (Aninsya Putri Tamara dan Mardwi Rahdriawan, 2018) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permasalahan kemiskinan perkotaan di Kota Semarang</li> <li>- Penghijauan perkotaan, khususnya kampung perkotaan yang masih minim</li> </ul>   | Kualitatif | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan konsep kampung tematik di kampung hidroponik Kota Semarang dilakukan melalui identifikasi pelaksanaan konsep kampung tematik; karakteristik fisik dan masyarakat; dan kelayakan tema kampung tematik</li> <li>- Selain itu, dalam pelaksanaannya juga diketahui bahwa terdapat beberapa kendala yang meliputi perencanaan konsep dan tema kampung yang kurang matang; ketidaksesuaian teknis proses pelaksanaan; manfaat yang tidak sesuai dengan target; dan</li> </ul> |

|   |  |  |            |  |
|---|--|--|------------|--|
|   |  |  |            | dukungan masyarakat masih rendah   |
| 6 | Partisipasi Masyarakat dalam Pemberdayaan Kampung Pelangi di Kota Semarang (Achmad Fatchul Jauhari, 2018)          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Banyaknya permukiman kumuh yang ada di Kota Semarang</li> <li>- Hal tersebut didukung dengan banykan masyarakat miskin perkotaan</li> <li>- Kurangnya kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungan sekitar kampung yang tergolong kumuh</li> </ul>   | Kualitatif | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa pengembangan kampung tematik pelangi di Kota Semarang telah didukung dengan partisipasi masyarakat secara optimal baik dalam tahapan perencanaan, tahapan aksi, maupun tahapan evaluasi.</li> <li>- Sedangkan hasil program pemberdayaan menunjukkan berbagai manfaat bagi masyarakat yang melalui peningkatan nilai tambah pendapatan masyarakat, meningkatnya kepedulian dan pola interaksi masyarakat serta terbentuknya sistem pengorganisasi melalui pembentukan kelompok sadar wisata</li> </ul> |
| 7 | Analisis Implementasi Program Kampung Tematik dalam menanggulangi Kemiskinan Kota Semarang. (Yosafat Hutoto, 2018) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permasalahan kemiskinan di wilayah perkotaan memerlukan upaya penanganan pemerintah</li> <li>- Pemerintah harus mampu mengupayakan adanya pemberdayaan masyarakat miskin, salah satunya yakni dengan pembentukan kampung tematik.</li> <li>- Permasalahan yang muncul ketika telah terbentuk kampung tematik yakni terkait pemasaran</li> </ul> | Kualitatif | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementasi program kampung tematik bertujuan untuk penanganan permukiman kumuh, peningkatan penghijauan, dan pelibatan masyarakat secara aktif, dan mengangkat potensi sosial ekonomi masyarakat</li> <li>- Implementasi program kampung tematik melibatkan sektor pemerintah sebagai fasilitator pelaksanaan program pelatihan kepada masyarakat dan masyarakat berperan sebagai pelaksana teknis pengembangan kampung tematik</li> </ul>  |

|   |   |   |            |  |
|---|---|---|------------|--|
|   |   |   |            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengembangan kampung tematik memiliki hambatan dalam hal kurangnya pendampingan dari pemerintah dan lokasi kampung yang kurang strategis</li> </ul>   |
| 8 | Prisca Kiki Wulandari. 2017. Inovasi Pemuda dalam Mendukung Ketahanan Ekonomi Keluarga di Kampung Warna-Warni Jodipan Kota Malang | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kampung jodipan merupakan salah satu kampung kumuh di Kota Malang</li> <li>- Kampung ini memiliki image negatif, dimana dahulunya dikenal dengan wilayah premanisme di Kota Malang</li> <li>- Tidak adanya kegiatan perekonomian yang signifikan bagi pendapatan masyarakat</li> </ul> | Kualitatif | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa inovasi pemuda dalam mengubah image kumuh dari kampung jodipan telah berhasil dengan terbentuknya kampung warna-warni Jodipan sebagai kampung wisata</li> <li>- Inovasi ini dapat menciptakan kegiatan perekonomian baru bagi masyarakat setempat seperti toko, kafe, dan warung makan, dan jasa parkir</li> <li>- Inovasi juga memberikan pembahaman kepada masyarakat menyangkut manajemen wisata, karena wisata kampung jodipan dikelola secara langsung oleh masyarakat setempat.</li> </ul> |

Sumber: Diolah peneliti, 2019

Berdasarkan penelusuran penelitian terdahulu yang telah dipaparkan pada tabel di atas, maka penelitian menyangkut implementasi kebijakan pengembangan kampung tematik Bambu Mewek Kelurahan Tunjungsekar Kota Malang memiliki perbedaan dalam berbagai hal sebagai berikut ini:

- a. Teori implementasi Grindle (1980) yang dipergunakan untuk menganalisis proses implementasi kebijakan pada penelitian terdahulu masih belum dilaksanakan sesuai dengan indikator.p Teori implementasi Grindle menjadi



alat analisis dalam penelitian ini yang mana merujuk pada beberapa indikator seperti sumberdaya pelaksana kebijakan, kemampuan anggaran, derajat perubahan yang diinginkan, manfaat dari segi lingkungan, dan hasil dari kebijakan yang telah dilaksanakan. Dengan demikian terdapat perbedaan dari segi teori evaluasi implementasi dengan penelitian terdahulu.

- b. Penelitian ini dalam menganalisis implementasi kebijakan pengembangan kampung tematik Bambu Mewek juga mengacu pada indikator kampung tematik yang telah ditentukan oleh pemerintah Kota Malang yang mana terdiri atas aspek-aspek seperti kondisi atraksi, biaya, lingkungan hidup, keterlibatan masyarakat, ketersediaan sarana dan prasarana, kelembagaan, dan terciptanya industri kreatif.

## **B. Kebijakan Publik**

### **1. Definisi Kebijakan Publik**

Kebijakan publik atau keputusan – keputusan kebijakan publik yang sesungguhnya telah menciptakan suatu timbulnya peristiwa tersebut dan memberikan suatu warna tertentu terhadap berbagai aspek kehidupan yang kita jalani sehari – hari dan tak disangkal pula bahwa serentetan proses – proses administrasi/birokrasi politik yang cukup rumit yang mana telah cukup untuk menggerakkan seluruh institusi pemerintah atau negara. Selain itu dari hasil peristiwa – peristiwa yang disebabkan oleh adanya suatu kebijakan publik maka juga dapat diartikan bahwa peradaban

masyarakat modern saat ini senantiasa bersentuhan dengan kebijakan publik itu sendiri, entah itu skala lokal, nasional, ataupun nasional.

Pada isu atau persoalan terkait dengan penelitian ini kebijakan publik didefinisikan oleh Lemieux yakni kebijakan publik merupakan produk aktivitas – aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah – masalah politik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor – aktor politik yang hubungannya tersusun atau terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu.<sup>1</sup>

Disamping itu, kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subyek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang krisis.<sup>2</sup> Menurut Edward III dan Shakansky dalam Wahab mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “*apa yang dikatakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang tidak dilakukannya...ia adalah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari program-program...pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan*”. Dengan kata lain, berdasarkan pada pandangan tersebut kebijakan publik yang merupakan keputusan yang diambil dan dibuat tidak hanya oleh aktor tunggal melainkan juga dapat dibuat oleh beberapa aktor yang saling terlibat dalam kepentingan terhadap kebijakan publik yang dibuat.

---

<sup>1</sup>Solichin Abdul Wahab, M.A. 2015. *Analisis Kebijakan: dari formulasi kepenyusunan model – model implementasi kebijakan publik*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm.5

<sup>2</sup> Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Pengantar Kebijakan Publik*. Malang : UMM Press 2008. Hal . 51

Kebijakan publik memiliki proses atau tahapan-tahapan yang perlu dilalui. Ada tiga tahap pokok dalam kebijakan publik yakni tahapan formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Akan tetapi, dari berbagai tahapan tersebut implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling dominan dalam kebijakan publik. Menurut Nugroho, bahwa secara prosentase, rencana adalah 20%, implementasi 60%, sisanya 20% mengendalikan evaluasi.<sup>3</sup> Implementasi menjadi tahapan yang sangat penting dalam rentetan proses kebijakan.

## 2. Model Kebijakan Publik

Dalam kajian kebijakan publik, terdapat beberapa model yang memberikan gambaran suatu proses kebijakan publik. Menurut pendapat Dye dalam Wahab menyatakan bahwa model kebijakan publik merupakan suatu upaya untuk menyederhanakan atau mengejawentahkan kenyataan politik.<sup>4</sup> Dengan kata lain, suatu model kebijakan dapat menunjukkan bagaimana kinerja suatu kebijakan diaplikasikan dalam keseluruhan proses kebijakan publik.

Kebijakan publik memiliki beberapa model yang memiliki karakteristik. Dye dalam Wahab menjabarkan bahwa model kebijakan publik terdiri atas model kelembagaan, model kelompok, model elit, model rasional, model inkremental dan model sistem.<sup>5</sup> Berdasarkan pendapat ini, model-model tersebut akan dikaitkan dengan konteks model kebijakan yang memiliki corak *Top-Down* dan *Bottom-Up*.

---

<sup>3</sup> Nugroho, Riant. D. 2012. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta, Elex Media Computindo. Hal 681

<sup>4</sup> Loc.Cit. Wahab Hal 65

<sup>5</sup> Ibid Hal 68



Lebih lanjut, dalam model-model tersebut lebih cenderung pada kebijakan yang bercorak *top-down* seperti model kelembagaan, model elit, model rasional, model inkremental. Sedangkan model kelompok dapat dikatakan sebagai model yang bercorak *bottom-up*, sementara model sistem lebih bersifat campuran.

Dari segi model yang bersifat *top down*, model yang pertama yakni model kelembagaan. Model kelembagaan pada dasarnya merupakan sebuah model yang memandang kebijakan publik sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah.<sup>6</sup> Dengan kata lain, suatu kebijakan publik berkisar pada apa yang dilakukan oleh lembaga pemerintah seperti DPR, kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa. Model *top-down* kedua yakni model elit yang menyatakan bahwa suatu kebijakan lebih mencerminkan pandangan, sikap, dan nilai-nilai yang dianut oleh golongan elit, sementara lembaga pemerintah hanya sekedar kepanjangan tangan dari elit tersebut.<sup>7</sup> Model elit menunjukkan bahwa ada pihak diluar yang mampu mempengaruhi lembaga pemerintah dalam proses kebijakan publik.

Model ketiga yakni model rasional yang menekankan bahwa suatu kebijakan publik harus mencakup strategi, pilihan-pilihan alternatif bagi tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang dipilih.<sup>8</sup> Berdasarkan penjelasan ini, menyatakan bahwa kebijakan harus mengandung strategi dan tujuan-tujuan yang jelas agar kinerja organisasi dalam pelaksanaan kebijakan publik. Model ini lekat dengan pendekatan

---

<sup>6</sup> Ibid Hal 69

<sup>7</sup> Ibid Hal 78

<sup>8</sup> Ibid Hal 85

teknokratik. Model keempat yang bercorak *top-down* yakni model inkremental yang mana menekankan bahwa suatu kebijakan publik dipandang sebagai perubahan kecil dari kebijakan sebelumnya.<sup>9</sup>

Sementara itu, dalam konteks model kebijakan yang bercorak *bottom-up*, dapat mengacu pada model kelompok. Model ini menekankan bahwa individu-individu yang memiliki latar belakang kepentingan yang sama dan biasanya bergabung secara formal maupun informal untuk mendesak kepentingan-kepentingan mereka kepada pemerintah.<sup>10</sup> Dengan demikian, suatu kebijakan harus mampu mengakomodir kelompok kepentingan yang merujuk pada masyarakat atau *civil society*.

### **C. Implementasi Kebijakan Publik**

#### **1. Definisi Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan dimaknai oleh sebagian ilmuwan yang bukan sekedar berkaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Menurut Jenkins yang dikutip oleh Parsons mengatakan bahwa :

Pengertian implementasi kebijakan publik adalah proses perubahan, bagaimana proses perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Implementasi dapat diartikan studi tentang mikro struktur dari kehidupan politik; bagaimana organisasi di luar dan di dalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain. Apa motivasi-

---

<sup>9</sup> Ibid. Hal 95

<sup>10</sup> Ibid Hal 73

motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.<sup>11</sup>

Pendapat Jenkins yang dikutip oleh Parsons dapat dipahami implementasi kebijakan publik adalah proses perubahan dari kehidupan politik untuk menjalankan interaksi satu sama lain yang membuat mereka bertindak secara berbeda. Pemahaman Jenkins didukung pendapat dari Grindle yang dikutip oleh Wahab yang lebih lanjut dijelaskan implementasi diartikan, oleh sebab itu tidak terlalu salah apabila dikatakan implementasi merupakan aspek yang penting dari keseluruhan kebijaksanaan.<sup>12</sup>

Selain itu pendapat lain diungkapkan oleh Udoji dikutip oleh Wahab, yang mengatakan bahwa :

Pelaksanaan kebijakan atau implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijakan bukan sekedar berupa impian atau rencana yang tersimpan rapi, apabila tidak diimplementasikan.<sup>13</sup>

Dapat diambil pemahaman bahwa pelaksanaan kebijakan adalah suatu hal yang harus dipahami, bukan sekedar rencana tetapi berupa impian yang harus dikembangkan. Sejalan dengan beberapa pemahaman tentang implementasi kebijakan yang telah dikemukakan di atas, terdapat tahapan implementasi kebijakan yang menjadi perhatian.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dari jalannya proses kebijakan publik. Kebijakan yang sudah tersusun dengan baik pada saat formulasi

---

<sup>11</sup> Parson, Wayne. 2008. *Public Policy (Dinamika Kebijakan – Analisis Manajemen Kebijakan)*. Edisi Ketiga revisi. Jakarta : Komputindo hlm 463

<sup>12</sup> Sholichin, Abdul Wahab. 2015. *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara hlm 59

<sup>13</sup> *Ibid.*

tidak akan ada artinya tanpa proses implementasi. Menurut Ripley dan Franklin dalam Winarno, implementasi kebijakan adalah,<sup>14</sup> “apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau sejenis keluaran yang nyata (*tangible output*).”

Selanjutnya, Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Wahab menjelaskan makna implementasi kebijakan adalah:<sup>15</sup>

“memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sebuah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses dari keputusan kebijakan, dimana terdapat kelanjutan dari kebijakan yang telah diputuskan oleh organisasi pemerintah atau swasta yang meliputi beberapa aktivitas atau kegiatan dengan maksud mendapatkan hasil dari tujuan sasaran kebijakan tersebut. Pada implementasi kebijakan terdapat beberapa bentuk model implementasi kebijakan, dimana model-model implementasi tersebut dapat digunakan untuk memberikan gambaran yang utuh bagaimana sebuah kebijakan dapat diimplementasikan atau dilaksanakan.

---

<sup>14</sup>Budi Winarno. *Op. Cit.* Hlm.148.

<sup>15</sup>Sholichin Abdul Wahab.*Op. Cit.* Hlm. 135-136.

## 2. Model Implementasi Kebijakan

Kajian implementasi kebijakan memiliki beberapa model yang diungkapkan oleh beberapa ahli dalam kebijakan publik. Model suatu implementasi atau pelaksanaan dari suatu kebijakan publik dapat mempengaruhi corak dan karakter dari suatu implementasi kebijakan. Hal ini sejalan dengan pendapat Nugoro sebagai berikut:

“pada prinsipnya terdapat dua pemilihan jenis model implementasi kebijakan publik yaitu implementasi kebijakan publik yang berpola dari atas ke bawah (*top-bottom*) dan dari bawah ke atas (*bottom-top*), serta pemilihan implementasi kebijakan publik yang berpola paksa (*command-and-control*) dan pola pasar (*economic incentive*).”<sup>16</sup>

Berdasarkan pendapat di atas, menunjukkan bahwa secara umum model implementasi kebijakan terdiri atas model *top-down* dan *bottom-up*. Model pertama yakni model *top-down* lebih menekankan pada pola terkontrol, sedangkan model *bottom-up* menekankan akan adanya pola pasar dalam suatu implementasi kebijakan. Kedua model ini pada intinya saling berlawanan, karena model pertama menunjukkan bahwa implementasi kebijakan lebih terpusat atau dikontrol oleh pemerintah pusat secara langsung, sedangkan model *bottom-up*, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh inisiatif pasar dan mengurangi peran pemerintah pusat.

Selain itu menurut Agustino model atau pendekatan *top-down* dalam implementasi kebijakan merujuk pada beberapa aspek berikut:

“1) sejauhmana tindakan-tindakan dari pelaksana konsisten dengan keputusan kebijakan yang telah ditetapkan oleh aktor kebijakan dari pusat; 2) proses pencapaian tujuan agar tercapai; 3) faktor-faktor yang secara prinsipil

---

<sup>16</sup>Nugoro, Riant D. 2012. *Public Policy*. Jakarta: Gramedia Hal 167



mempengaruhi *out put* dan dampak kebijakan; 4) upaya pemformulasian kembali kebijakan sesuai dengan pengalaman di lapangan.”<sup>17</sup>

Berdasarkan pandangan tersebut, model *top-down* intinyamengarah pada sejauhmana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur dan tujuan dari kebijakan yang telah digariskan para pembuat kebijakan di level pusat.Selain itu, fokus tersebut memberikan konsekuensi pada perhatian terhadap aspek organisasi atau birokrasi sebagai ukuran efisiensi dan efektivitas dalam suatu implementasi atau pelaksanaan kebijakan.

Penedekatan selanjutnya merupakan pendekatan *bottom-up* yang nemenkankan bahwa:

Pendekatan ini menolak gagasan bahwa kebijakan ditentukan di tingkat pusat dan pelaksana harus tetap berpegang pada tujuan yang telah ditentukan dengan seketat mungkin.Model ini berpendapat bahwa untuk menyelesaikan masalah publik sebaiknya dimulai dari “bawah” yang mengenal dan memahami konteks masalah yang dirasakan secara langsung.”<sup>18</sup>

Berdasarkan pandangan tersebut, dapat dipahami bahwa pendekatan atau model *bottom up*menekankan adanya keterlibatan yang optimal dari aktor dari bawah serta menolak adanya aturan ketat dari institusi pusat dalam konteks pelaksnaan suatu kebijakan.Karena aktor dari bawah lebih memahami permasalahan yang ada dibawah karena berhadapan dengan langsung permasalahan tersebut.implementasi kebijakan akan lebih berjalan dengan optimal.

---

<sup>17</sup> Loc.Cit. Agustino. Hal 130-131

<sup>18</sup> Ibid Hal 131

Model atau pendekatan selanjutnya yakni pendekatan *hybrid* atau campuran.

Model ini memiliki karakteristik yakni sebagai berikut:

“model ini tetap menerima keputusan kebijakan yang telah ditetapkan dari pusat untuk dilaksanakan oleh aktor dari bawah. Tetapi juga tetap menggunakan metode dasar yang dikembangkan oleh model *bottom-up*. Model ini mengakui kenyataan bahwa pelaksana adalah aktor-aktor yang mandiri dan bahwa hasil upaya ini mensyaratkan proses negosiasi yang rumit antara pelaksana dan pemerintah pusat.”<sup>19</sup>

Berdasarkan pandangan di atas, dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan dilakukan dengan mengkombinasikan antara pendekatan *top-down* dan *bottom up*. Hal ini dilakukan dengan tetap menjalankan aturan atau panduan kebijakan dari pemerintah pusat, namun tetap menyadari bahwa pelaksana di level bawah merupakan aktor yang mandiri yang dapat menyesuaikan aturan dari pusat dengan kondisi di lapangan sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan kebijakan yang dihadapi.

### 3. Model Implementasi Kebijakan Grindle

Merilee S. Grindle telah memperkenalkan model implementasi kebijakan sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam pemangku kepentingan, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh materi program ataupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks administrasi. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor dalam kebijakan tersebut, sedangkan proses administrasi terlihat pada proses umum

---

<sup>19</sup> Ibid. Hal 132

mengenai aksi administratif yang bisa dilihat pada tingkat program.<sup>20</sup> Tujuan implementasi kebijakan diformulasikan kedalam suatu program atau proyek yang dirancang serta telah dibiayai. Implementasi dapat dikatakan dapat memberikan pemahaman yang komprehensif karena menyangkut beberapa aspek dalam kebijakan yakni implementator, penerima implementasi, konflik yang mungkin terjadi diantara para aktor implementasi dan sumber daya implementasi yang diperlukan.<sup>21</sup> Oleh karena itu aspek politik sangat mempengaruhi dalam proses implementasi kebijakan yang dikemukakan Grindle yang mana tidak hanya bergantung pada kegiatan yang bersifat administratif semata.

Dalam konteks model implementasi Grindle, dapat dikaitkan dengan konteks evaluasi implementasi kebijakan. Hal ini dikarenakan menurut Grindle, faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yakni tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Oleh karenanya, keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari dua hal yakni:

“(a) Dilihat dari prosesnya, dengan merujuk pada apakah pelaksanaan kebijakan sudah sesuai dengan yang ditentukan (*design*) berdasarkan pada aksi kebijakannya dan (b) Apakah tujuan kebijakan tercapai dengan melihat dua faktor yakni dampak kepada masyarakat dan tingkat perubahan yang terjadi pada penerima atau kelompok sasaran kebijakan.”<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>Feis, Imronah. 2009. *Implementasi Kebijakan: Perspektif, model dan kriteria Pengukurannya*. Hal. 6

<sup>21</sup>Wanto, Alfi Haris dan Arfi Ali Syahbana. 2017. Implementasi program Banyuwangi Mengajar dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan (studi pada Dinas Pendidikan Kabupaten banyuwangi). *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)* Vol 3 No 2 Hal 154

<sup>22</sup> Leo, Agustino. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta. Hal 154

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat diketahui bahwa dalam mewujudkan keberhasilan suatu implementasi kebijakan, maka suatu kebijakan harus mengacu pada aturan menjadi panduan pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, berhasil tidaknya suatu kebijakan dapat dilihat dari dampak yang diperoleh masyarakat dan adanya perubahan yang terjadi di masyarakat, khususnya setelah memperoleh kebijakan tersebut.

Selain itu, proses implementasi kebijakan ini sangat dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Isi kebijakan dalam teori Grindle terdiri atas kepentingan yang mempengaruhi; tipe manfaat; derajat perubahan yang diinginkan; letak pengambilan keputusan; pelaksana program; dan sumber daya yang dilibatkan. Sedangkan konteks implementasi mencakup hal-hal seperti kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga penguasa; dan tingkat kepatuhan dan daya tanggap. Maka dari itu berikut penjelasannya.

Tabel 2.1 Faktor-Faktor dalam Implementasi Kebijakan

| <b><i>Content of Policy</i></b><br><b>(Isi Kebijakan)</b>   | <b><i>Context of Implementation</i></b><br><b>(Implementasi Lingkungan)</b>   |
|---|---|
| 1. Kepentingan yang memengaruhi kebijakan<br>2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan<br>3. Derajat perubahan yang diinginkan<br>4. Kedudukan pembuat kebijakan<br>5. Siapa pelaksana program?<br>6. Sumber daya yang dikerahkan | 1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat<br>2. Karakteristik lembaga dan penguasa<br>3. Kepatuhan dan daya tanggap |

Sumber: Nugroho, 2012:134

a. Isi kebijakan

1. Kepentingan yang mempengaruhi

Suatu kebijakan dalam pelaksanaan pasti melibatkan beberapa pemangku kepentingan yang mana pemangku kepentingan inilah yang akan memberikan pengaruh cukup besar terhadap jalannya kebijakan tersebut. Proses implementasi kebijakan akan terpengaruh oleh kepentingan-kepentingan baik individu maupun kelompok.<sup>23</sup> Kepentingan dalam suatu kebijakan ini muncul dari mulai proses pendanaan, hingga pelaksanaan dari kebijakan itu sangat dipengaruhi oleh kepentingan – kepentingan yang ada.

2. Tipe manfaat

Pada implementasi kebijakan berupaya ingin menimbulkan suatu manfaat baik itu dampak positif maupun negatif yang nantinya akan diberikan pada hasil akhir jalannya kebijakan tersebut. Walaupun memang pada variable ini akan mendapatkan suatu manfaat yang negative tetapi pada pemilihan tipe manfaat ini haruslah lebih besar pada manfaat yang positif. Manfaat kebijakan ini dapat menjadi pendorong pelaksanaan kebijakan dan menjadi titik tujuan sebuah kebijakan dilaksanakan.<sup>24</sup>

3. Derajat perubahan yang ingin dicapai

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. Pada point ini menjelaskan bahwa pada implementasi kebijakan harus memiliki suatu ukuran

---

<sup>23</sup> Budiono, Pugu. Implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) di Kabupaten Bojonegoro (Studi di Desa Ngringinrejo dan Kalitidu Kecamatan Kanor). Jurnal Politik Muda Vol 4 No 1 Hal 119

<sup>24</sup> Ibid



perubahan yang jelas yang hendak pembuat kebijakan capai. Kebijakan yang diimplementasikan berguna untuk adanya sebuah perubahan, sehingga dalam suatu kebijakan tersebut harus memiliki target seberapa besar perubahan yang dikehendaki dengan adanya kebijakan tersebut.<sup>25</sup> Karena bahwasanya pembuatan kebijakan tersebut ditujukan memang untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang mana nantinya akan berwujud perubahan.

#### 4. Letak pengambilan keputusan

Aspek ini merupakan adanya suatu penjelasan dimana letak suatu pengambilan keputusan pada kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan. Hal ini bertujuan untuk menghindari tumpang tindih dalam pengambilan keputusan.<sup>26</sup> Pada fase ini yang menjadi point sangat penting karena setiap pengambilan keputusan diharapkan akan mampu menciptakan suatu kebijakan yang memiliki manfaat serta arah perubahan yang jelas dari pelaksanaan kebijakan tersebut.

#### 5. Pelaksanaan program

Dalam mengimplemetasikan suatu kebijakan harus memiliki suatu pelaksana yang kompeten dan kapabel yang mana nantinya ini akan mempengaruhi suatu keberhasilan dari implementasi kebijakan itu sendiri. Pelaksana program merupakan bagian penting dalam implementasi kebijakan, karena menjalankan kebijakan agar tujuan kebijakan tersebut terjadi.<sup>27</sup> Bukan hanya pembuat kebijakan yang menjalankan

---

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Ibid

<sup>27</sup> Ibid

kebijakan tersebut tetapi bisa didukung semisalnya oleh masyarakat, swasta, LSM-LSM dan lainnya.

6. Sumber – sumber daya yang digunakan

Pada point ini sama dengan point sebelumnya yang mana pada pelaksanaannya harus didukung oleh sumber – sumber daya yang mendukung agar implementasinya berjalan baik. Sumber daya disini yang dimaksud mencakup sumber daya manusia hingga sumber daya yang bisa menunjang keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. dukungan sumber daya yang memadai bertujuan agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan dengan baik, sehingga mencapai tujuan dari kebijakan tersebut.<sup>28</sup>

b. Konteks implementasi

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan pada para aktor – aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan kebijakan. Dalam sebuah kebijakan perlu untuk diperhitungkan mengenai kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna meluncurkan pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.<sup>29</sup> Karena dengan jika adanya kekuatan satu aktor yang tidak seimbang dalam implementasi kebijakan maka

---

<sup>28</sup>Trisanti, Merista. 2014. Studi mengenai implementasi kebijakan program layanan referensi di perpustakaan Universitas Surabaya. Diakses dari <http://journal.unair.ac.id> pada 25 Januari 2018. Hal 4

<sup>29</sup> Ibid

kebijakan tersebut akan bisa dikuasai oleh aktor yang memiliki kekuatan yang lebih besar tadi.

## 2. Karakteristik lembaga

Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Serta regim yang berkuasa akan berpengaruh pada implementasi kebijakan, karena tidak semua kebijakan bisa berjalan dengan lancar jika kedua variable ini tidak terlalu diperhatikan. Karakteristik lembaga juga merujuk pada lingkungan di mana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga memiliki pengaruh terhadap keberhasilannya atau institusi/lembaga dimana pelaksanaan kebijakan tersebut diselenggarakan.<sup>30</sup>

## 3. Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana

Hal ini yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari pelaksanaan, kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. Kepatuhan dan respon dari para pelaksana juga dirasa menjadi sebuah aspek penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmanakah kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.<sup>31</sup> Konsistensi dari pelaksana dalam implementasi kebijakan dirasa cukup menunjang keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

---

<sup>30</sup> Ibid

<sup>31</sup> Ibid Hal 5

Berdasarkan penjelasan secara keseluruhan menyangkut teori implemengtasi kebijakan publik, maka penelitian ini lebih menekankan untuk menggunakan teori implementasi Grindle. Hal ini dikarenakan teori impelemntasi Grindle sangat sesuai untuk menganalisis aspek evaluasi implementasi kebijakan atau suatu penilaian terhadap proses pelaksanaan suatu kebijakan. Teori implementasi kebijakan Grindle memiliki beberapa variable atau indikator yang lebih kompleks dan memauat unsur-unsur penilaian pelaksanaan kebijakan seperti penilaian terkait kondisi sumber daya pelaksana dan anggaran suatu kebijakan, derjat perubahan yang diinginkan dari suatu kebijakan, dan manfaat suatu kebijakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa teori implementasi kebijakan daro Grindle dapat mengkaji aspek evaluasi kebijakan yang berusaha menilai apakah suatu kebijakan sudah sesuai pelaksanaannya dan memberikan dampak atau manfaat positif bagi sasaran kebijakan yakni masyarakat dan lingkungan sekitar.

#### **D. Kampung Tematik**

Kampung tematik merupakan upaya untuk menciptakan kampung yang memiliki karakteristik tertentu berdasarkan kearifan lokal. Menurut Majewski dan Zmyslony konsep kampung tematik lebih menawarkan masyarakat untuk terlibat secara proaktif untuk menciptakan tata ruang kampung yang berciri khas dan berkelanjutan.<sup>32</sup> Sedangkan Kloczko-Gajewska Konsep kampung tematik juga merupakan suatu gagasan kreatif yang lahir dari komunias maupun masyarakat yang

---

<sup>32</sup>Tamara, Anindya Putri dan Mardwi Rahdriawan. 2018. Kajian pelaksanaan konsep kampung tematik di kampung hidroponik Kelurahan Tanjung Mas Kota Semarang. Jurnal Wilayah dan Lingkungan Vol 6 No 1 Hal 3

disebut juga sebagai sebuah inovasi sosial.<sup>33</sup> Karena dalam prosesnya masyarakat mengembangkan ide dan gagasan baru untuk menciptakan kampung yang kreatif dan berkelanjutan.

Pelaksanaan konsep kampung tematik berdasarkan skema inovasi sosial memiliki tiga tahapan. Tahap pertama merupakan pemetaan problematika yaitu: masyarakat bersama mencari ide/gagasan dalam mengembangkan kampungnya sehingga dapat menciptakan lapangan pekerjaan serta meningkatkan partisipasi masyarakat lokal. Tahap kedua adalah menentukan tema kampung dengan menemukan sekelompok orang yang tertarik untuk dapat bekerja sama dalam menerapkan gagasan atau tema pada kampungnya. Selanjutnya tahap ketiga adalah delineasi dan koordinasi melalui gagasan atau tema yang kemudian dimodifikasi oleh berbagai aktor yang terlibat hingga akhirnya diimplementasikan secara nyata pada wilayahnya. Berdasarkan tiga tahap pelaksanaan konsep kampung tematik dijelaskan pula bahwa kampung tematik dapat berkembang atas kelayakan ide atau tema yang sesuai dengan karakteristik lokal suatu kampung.

Menurut Atkočiūnienė & Kaminaitė kampung tematik juga dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti karakteristik ekonomi, sosial, adanya potensi lokal yang diangkat, dukungan keuangan dari pihak luar, inisiatif dari tokoh masyarakat, meningkatnya pendapatan, dan inisiatif dari masyarakat (Atkočiūnienė & Kaminaitė, 2017).<sup>34</sup> Sedangkan menurut menurut Fosso & Kahane, suatu konsep pengembangan

---

<sup>33</sup> Ibid

<sup>34</sup> Ibid Hal 4



kawasan seperti kampung tematik dapat mencapai hal yang positif apabila masyarakat dapat berpartisipasi dan melihat dampak positif, potensi peningkatan hingga kemungkinan pendapatan yang dapat dihasilkan.<sup>35</sup> Sehingga pengembangan kampung tematik juga diharapkan dapat meningkatkan kegiatan perekonomian bagi masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Kloczko-Gajewska menunjukkan bahwa kampung tematik yang berhasil merupakan kampung yang melibatkan kelompok masyarakat untuk dapat mengimplementasikan tema yang sesuai dengan kampungnya.<sup>36</sup> Sebaliknya, kampung tematik dikatakan tidak berhasil apabila dilihat dari ketidakikutsertaan masyarakat dalam implementasi tema sehingga akhirnya tema itu tidak dapat berjalan hingga ditinggalkan.

Selain itu, dalam pengembangan kampung tematik, terdapat beberapa indikator yang dapat menjadi acuan pengembangan kampung tematik yang ideal. Pemerintah Kota Malang melalui Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pembangunan, Daerah telah merumuskan indikator penilaian kampung tematik dalam pengembangan kampung tematik di Kota Malang. Pengembangan kampung tematik di Kota Malang, mengacu pada aspek kebijakan yang termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Malang melalui misi yang ketiga yang berbunyi “Mengembangkan potensi daerah yang berwawasan lingkungan yang berkesinambungan, adil, dan ekonomis” dan misi keenam yang berbunyi

---

<sup>35</sup> Ibid

<sup>36</sup> Ibid

“Membangun Kota Malang sebagai kota tujuan wisata yang aman, nyaman, dan berbudaya. Kedua misi tersebut sesuai dengan pengembangan kampung tematik di Kota Malang yang fokus terhadap upaya pelestarian lingkungan dan beryujuan membentuk objek wisata baru di Kota Malang.

Pengembangan kampung tematik di Kota Malang terdiri atas beberapa indikator yang meliputi meliputi kondisi atraksi, biaya, lingkungan hidup, keterlibatan masyarakat, ketersediaan sarana dan prasarana, kelembagaan, dan terciptanya industri kreatif.<sup>37</sup> Sehingga untuk mewujudkan kampung tematik yang ideal, tiap kampung tematik harus mengacu pada beberapa aspek tersebut.

---

<sup>37</sup> Badan Perencanaan , Penelitian, Dan pembangunan Daerah. 2017. Penyusunan Project List penanganan Kawasan Berbasis Komunitas Kota Malang. Kota Malang: Barenlitbangda. Hal III-28